



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a Mgr. Tomáše Kocourka v právní věci navrhovatelky **New Czech Education s. r. o.**, se sídlem Znojmo, Pražská sídliště 2407/4A, zastoupené Mgr. Davidem Záhumenským, advokátem se sídlem Brno, třída Kpt. Jaroše 1922/3, proti odpůrci **Ministerstvu zdravotnictví**, se sídlem Praha 2, Palackého náměstí 375/4, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelky proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 14. 1. 2021, č. j. 15 A 116/2020-184,

t a k t o :

- I. Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 14. 1. 2021, č. j. 15 A 116/2020-184, **se** ve výrocích III., IV. a V. **zrušuje** a věc **se** mu **vrací** v tomto rozsahu k dalšímu řízení.
- II. Kasační stížnost proti výroku I. usnesení Městského soudu v Praze ze dne 14. 1. 2021, č. j. 15 A 116/2020-184, **se odmítá**.

Odůvodnění:

[1] Navrhovatelka, obchodní společnost provozující jazykovou školu, která se podle svého tvrzení zaměřuje především na výuku českého jazyka pro cizince, se u Městského soudu v Praze domáhala zrušení mimořádného opatření odpůrce ze dne 2. 10. 2020, č. j. MZDR 20599/2020-32/MIN/KAN.

[2] Tímto opatřením byl mimo jiné, s výjimkami, zakázán vstup na území ČR občanům třetích zemí, které nebyly na seznamu zemí s nízkým rizikem výskytu COVID-19, a občanům třetích zemí, kteří mají v daných zemích přechodný či trvalý pobyt (čl. I odst. 4). Dále jím bylo nařízeno všem subjektům, které přijímají cizince za účelem ekonomické činnosti nebo vzdělávacích aktivit, zajistit těmto cizincům, pokud vstoupili na

území ČR po 1. 7. 2020, ubytování, zdravotní péči, respektive její úhradu a návrat zpět do země původu v případě ztráty účelu pobytu na území ČR (čl. I odst. 5). Současně občanům třetích zemí bylo nařízeno předložit k žádosti o pobytové oprávnění za účelem výkonu ekonomické činnosti nebo vzdělávacích aktivit doklad o závazcích o závazcích podle čl. I odst. 5 opatření (čl. I odst. 6). Dále bylo nařízeno nepřijímat žádosti o víza a přechodné a trvalé pobyty na zastupitelských úřadech ČR v zemích, které nejsou na seznamu zemí s nízkým rizikem výskytu COVID-19 (čl. I odst. 7). Rovněž bylo, s výjimkami, nařízeno přerušit všechna řízení o žádostech o oprávnění k pobytu nad 90 dnů podaných na zastupitelských úřadech ČR (čl. I odst. 8) a vyznačovat do cestovních dokladů víza pouze v případě žádostí, které bylo možné přijmout (čl. I odst. 9). Taktéž bylo nařízeno zaměstnavatelům a koncovým uživatelům pracovníků, kteří jsou státními příslušníky zemí, které nebyly na seznamu zemí s nízkým rizikem výskytu COVID-19, a kteří pobývali déle než 12 hodin v posledních 14 dnech na území těchto států, zamezit vstupu těchto osob do všech provozoven a pracovišť daného zaměstnavatele, pokud tyto osoby nepředloží negativní výsledek RT-PCR testu na přítomnost viru SARS-CoV-2 provedeného na území ČR nebo jiného členského státu EU, přičemž bylo stanoveno, že shodná povinnost platí i pro vzdělávací instituce ve vztahu ke studentům a vyučujícím (čl. I odst. 11). Současně byl daným opatřením, s výjimkami, zakázán volný pohyb všem osobám, které pobývaly déle než 12 hodin v posledních 14 dnech na území států, které nebyly na seznamu s nízkým rizikem výskytu COVID-19 (čl. II)

[3] Navrhovatelka namítala, že je napadeným opatřením dotčena na svých právech - hrozí jí ekonomická likvidace, nebude-li moci podnikat, neboť v důsledku daného opatření k ní nemohou přijíždět její studenti, kteří pocházejí převážně ze zemí, které nejsou na seznamu států s nízkým rizikem výskytu COVID-19. Vzhledem k tomu, že odpůrce žalované opatření v průběhu řízení zrušil a nahrazoval je postupně dalšími (následně průběžně rušenými) opatřeními, navrhovatelka podávala návrhy na připuštění změny návrhu, jimiž sledovala přezkum v té době aktuálního opatření.

[4] Městský soud **výrokem I.** v záhlaví uvedeného usnesení nepřipustil změny návrhu, jimiž se navrhovatelka postupně domáhala přezkoumání opatření odpůrce ze dne 3. 11. 2020, 16. 11. 2020, 30. 11. 2020, 14. 12. 2020, respektive ze dne 20. 12. 2020. Tento výrok odůvodnil tím, že daná opatření již ke dni rozhodování soudu neexistují, a nemohou tak být předmětem soudního přezkumu.

[5] **Výrokem II.** městský soud připustil změnu návrhu, jíž se navrhovatelka domáhala, aby namísto původního opatření (tj. opatření ze dne 2. 10. 2020, č. j. MZDR 20599/2020-32/MIN/KAN), respektive opatření, která je postupně rušila a nahrazovala, bylo zrušeno opatření odpůrce ze dne 4. 1. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-46/MIN/KAN, jímž bylo zrušeno a nahrazeno předchozí opatření ze dne 20. 12. 2020.

[6] **Výrokem III.** městský soud (změněný) návrh s odkazem na § 46 odst. 1 písm. a) a d) soudního řádu správního (dále též jen „s. ř. s.“) odmítl pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení (chybějící aktivní legitimaci) a současně pro jeho nepřipustnost.

pokračování

[7] Městský soud dospěl k závěru, že navrhovatelka není k podání návrhu aktivně [zjevně míněno *procesně* – doplněno NSS] legitimována, přičemž odkázal na své dřívější usnesení ze dne 16. 12. 2020, č. j. 15 A 96/2020-210, v němž posuzoval obdobnou situaci. Vycházel z náhledu, že znakem opatření obecné povahy je jeho *přímá* závaznost a způsobilost *bezprostředně* zasáhnout do právní sféry jeho adresátů. Znak závaznosti opatření obecné povahy dle městského soudu vyplývá z § 171 správního řádu. Skutečnost, že daný akt musí být způsobilý bezprostředně zasáhnout do právní sféry jeho adresátů, je pak podle městského soudu zřejmý z věty první § 101a odst. 1 s. ř. s.

[8] S ohledem na předmět a obsah napadeného opatření měl městský soud za vyloučené, aby navrhovatelka, která nespadá do okruhu jeho adresátů, jím byla bezprostředně zkrácena na svých právech. Dané opatření ji k ničemu přímo nezavazuje a v něm obsažená úprava se jejích práv netýká. Navrhovatelkou tvrzený dopad napadeného opatření, který by měl spočívat v zásahu do jejího práva na podnikání v důsledku znemožnění vstupu cizinců na území ČR, může být toliko nepřímý, zprostředkovaný, což k založení aktivní procesní legitimace nestačí.

[9] Dále městský soud poukázal na fakt, že se navrhovatelka domáhala zrušení celého napadeného opatření, nikoli jen některých jeho částí. Ačkoliv v návrhu citovala některá jeho konkrétní ustanovení (viz odst. [2] tohoto rozsudku), návrh jednak neobsahuje odpovídající skutková tvrzení, tedy proč by měla být navrhovatelka příslušnou úpravou zkrácena na svých právech, a současně lze objektivně vyloučit, že by v důsledku příslušných částí napadeného opatření mohlo dojít k přímému dotčení její právní sféry.

[10] Ve vztahu ke konkrétním ustanovením napadeného opatření, která navrhovatelka citovala, městský soud uvedl, že úprava obsažená v čl. I. odst. 4 a odst. 6 až 9 má přímý dopad výlučně ve vztahu k cizincům. Čl. I. odst. 5 napadeného opatření sice nařizuje všem subjektům, které na území ČR přijímají cizince za účelem ekonomické činnosti nebo vzdělávání, zajistit jim ubytování zdravotní péči, respektive její úhradu, případně návrat do země původu, nicméně navrhovatelka netvrdila, že by byla v postavení takového subjektu. Její tvrzení zahrnovala výlučně nemožnost cizinců vstoupit na území ČR. Navrhovatelce současně podle městského soudu nemohla objektivně vzniknout ani povinnost podle čl. I. odst. 11 napadeného opatření, jelikož frekventanti (občané třetích zemí) jazykových kurzů organizovaných navrhovatelkou nejsou studenty ve smyslu daného ustanovení. Právě na dané cizince se totiž vztahuje zákaz vstupu na ČR podle čl. I odst. 4 napadeného opatření. Navrhovatelka současně ani netvrdila, že by cizince ve smyslu čl. I odst. 11 napadeného opatření zaměstnávala jako vyučující. Konečně městský soud konstatoval, že právní sféry navrhovatelky, která je právnickou osobou, se z podstaty věci nemohou dotknout omezení volného pohybu osob regulovaná čl. II napadeného opatření.

[11] Městský soud dodal, že si je vědom nelehké situace jazykových škol pořádajících kurzy pro cizince v situace, kdy je omezován vstup cizinců na území ČR, soud však není tím, kdo by měl rozhodovat případných kompenzacích, které by zmírnily dopady přijímaných opatření na ekonomické výsledky příslušných subjektů.

[12] **Výrokem IV.** městský soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení a **výrokem V.** rozhodl o vrácení soudního poplatku navrhovatelce.

[13] Navrhovatelka (dále jen „stěžovatelka“) podala proti výrokům **I., III. a IV.** usnesení městského soudu kasační stížnost z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[14] Namítá, že nebyly dány důvody pro odmítnutí návrhu z důvodu nedostatku aktivní procesní legitimace. V souladu s usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, postačovalo, aby konsekventním, myslitelným a nikoliv zjevně nepravdivým způsobem tvrdila, že napadené opatření zasáhlo do její právní sféry. Pokud tak učinila, byla k podání návrhu aktivně procesně legitimována a městský soud byl povinen napadené opatření podrobit věcnému přezkumu. Případná zjištění, která by uplatněná tvrzení vyvracela, by podle stěžovatelky měla vliv nikoliv na otázku aktivní procesní legitimace, nýbrž na otázku aktivní legitimace věcné. Nedostatek aktivní procesní legitimace přitom musí být podle stěžovatelky zjevný. Stěžovatelka je přesvědčena, že poměrně podrobně tvrdila, proč je napadeným opatřením dotčena. Nelze proto dospět k závěru, že by nebyla k podání návrhu aktivně procesně legitimována.

[15] Současně stěžovatelka namítá, že je napadené usnesení zmatečné a nepřezkoumatelné, neboť městský soud sice dospěl k závěru, že stěžovatelka aktivně procesně legitimována není, nicméně návrh odmítl nikoliv podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., nýbrž podle § 46 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Zmatečnost stěžovatelka spatřuje také v tom, že městský soud na jednu stranu návrh odmítl, avšak současně konstatoval, že si je vědom její nelehké situace způsobené napadeným opatřením.

[16] Stěžovatelka dále namítá, že městský soud měl o připuštění, respektive nepřipuštění změn návrhu rozhodnout samostatným usnesením, jímž by nejprve postavil na jisto, co je předmětem řízení. Teprve poté měl rozhodnout o věci samé. Svůj náhled opírá o závěry rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2020, č. j. 6 As 88/2020-44, a ze dne 19. 11. 2020, č. j. 8 As 34/2020-100.

[17] Dále stěžovatelka namítá, že jí městský soud měl zaslat vyjádření odpůrce k návrhu a umožnit jí, aby se k němu vyjádřila. Tím spíše, že na dané vyjádření v napadeném usnesení odkazoval, a pokud jde o otázku nedostatku aktivní legitimace, rozhodl v souladu s ním. Skutečnost, že na dané vyjádření nemohla reagovat, ačkoliv na tom měla zájem, představuje porušení principů rovnosti zbraní a kontradiktornosti řízení. Na podporu své argumentace odkázala na rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ze dne 21. 6. 2015, č. 61811/00, ve věci *Milatová a ostatní proti České republice*, a ze dne 26. 10. 2006, č. 1414/03, ve věci *Mareš proti České republice*.

[18] Konečně stěžovatelka tvrdí, že bylo porušeno její právo na nestranný soud a že jsou dány důvody pro vyloučení soudců patnáctého senátu městského soudu. Uvedenou námitku odůvodnila tím, že se městský soud dopustil řady pochybení s cílem aprobovat postup odpůrce, neboť si podle stěžovatelky nelze představit, že by se tak v případě zkušených soudců stalo jen omylem. O tom, že jsou soudci patnáctého senátu městského soudu zaujatí, podle stěžovatelky svědčí zejména to, že návrh odmítli z důvodů navržených odpůrcem. Patnáctý senát městského soudu podle stěžovatelky odpůrci stranil opakovaně, konkrétně již ve věcech řešených pod sp. zn. 15 A 31/2020 a sp. zn. 15 A 49/2020. Z těchto

pokračování

důvodů navrhuje, aby Nejvyšší správní soud věc přikázal k rozhodnutí jinému senátu městského soudu.

[19] Důvod pro vyloučení příslušných soudců stěžovatelka spatřuje rovněž v nátlaku, kterého se dopustila ministryně spravedlnosti Marie Benešová v pořadu *Interview ČT24* dne 5. 5. 2020, v němž kritizovala postup předsedy čtrnáctého senátu městského soudu, potažmo celého tohoto senátu ve věci řešené pod sp. zn. 14 A 41/2020. Ministryně spravedlnosti se podle stěžovatelky dopustila zásahu do výkonu justice a nezávislosti soudů, přičemž vyslovená kritika byla způsobila ovlivnit rovněž rozhodování městského soudu v nynější věci. Soudci patnáctého senátu městského soudu podle stěžovatelky neposkytují záruku, že o návrhu rozhodnou nezávisle a nestranně, neboť v napadeném usnesení zjevně straní odpůrci a útočí na stěžovatelku, respektive jejího právního zástupce.

[20] Odpůrce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se ztotožňuje se hodnocením městského soudu, dle kterého stěžovatelka nebyla k podání návrhu na zrušení příslušného opatření aktivně legitimována.

[21] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení městského soudu v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2 věty první s. ř. s.

[22] Kasační stížnost je důvodná.

[23] Vzhledem k tomu, že městský soud návrh stěžovatelky na zrušení napadeného opatření odpůrce odmítl, bylo proti takovému usnesení možno podat kasační stížnost pouze z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, publ. pod č. 625/2005 Sb. NSS, rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná na webu www.nssoud.cz), což ostatně stěžovatelka učinila. Pod daný důvod přitom spadají veškeré skutečnosti, které mohly vést k vydání nezákonného rozhodnutí o odmítnutí návrhu, tedy i případná procesní pochybení v řízení před soudem, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu, či též případná zmatečnost řízení spočívající v tom, že ve věci odmítaného návrhu rozhodovali vyloučení soudci (viz například rozsudek tohoto soudu ze dne 6. 12. 2005, č. j. 6 As 4/2004-53).

[24] Nejvyšší správní soud se proto zabýval jak otázkou, zda byly v řízení před městským soudem dány důvody pro odmítnutí návrhu na zrušení opatření odpůrce, tak i namítanými procesními vadami, stejně jako námitkou, že byly dány důvody pro vyloučení soudců patnáctého senátu městského soudu z rozhodování věci. Předmětem tohoto řízení o kasační stížnosti naopak nejsou otázky zákonnosti samotného napadeného opatření odpůrce, včetně otázky zákonnosti procesu, který vedl k jeho vydání.

[25] Jádrem sporu v posuzované věci je, zda městský soud nepochybil, pokud (změněný) návrh stěžovatelky odmítl. Ačkoliv městský soud v napadeném usnesení, s výjimkou jeho čtvrtého odstavce, používá spojení „*aktivní legitimace*“, aniž by výslovně uváděl, zda má na mysli aktivní legitimaci *procesní* či *věcnou*, vzhledem k obsahu napadeného usnesení a současně skutečnosti, že městský soud návrh odmítl (nikoliv zamítl), aniž by se jím věcně

zabýval, není pochyb, že návrh odmítl pro nedostatek aktivní procesní legitimace stěžovatelky k jeho podání.

[26] Podle § 101a odst. 1 věty první s. ř. s. platí, že *návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen.* Zákonná úprava aktivní procesní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy či jeho částí je tedy založena na podmínce tvrzení porušení práv navrhovatele, ke kterému mělo dojít opatřením obecné povahy (viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2006, č. j. 2 Ao 2/2006-62). Jinými slovy, navrhovatelé jsou aktivně (procesně) legitimováni k podání návrhu pokud plausibilně tvrdí, že jsou opatřením obecné povahy dotčena jejich konkrétní veřejná subjektivní práva. Nestačí ovšem (obecná) námitka nezákonnosti opatření obecné povahy anebo jen námitka nezákonnosti procedury vedoucí k jeho vydání, která by nebyla spojena s konkrétním dotčením právní sféry navrhovatele (viz usnesení NSS ze dne 30. 11. 2006, č. j. 2 Ao 2/2006-62).

[27] Městský soud k otázce aktivní procesní legitimace stěžovatelky k podání návrhu na zrušení opatření odpůrce v obecné rovině správně odkázal na východiska, která vyslovil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120. Tato východiska nicméně městský soud následně důsledně neaplikoval.

[28] Rozšířený senát v uvedeném usnesení vymezil, že [p]řípustný je [...] *ten návrh, který tvrdí zkrácení navrhovatele na jeho právech příslušným opatřením obecné povahy. Navrhovatel tedy musí v první řadě tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena. Nestačí tedy, tvrdí-li navrhovatel, že opatření obecné povahy či procedura vedoucího k jeho vydání jsou nezákonné, aniž by současně tvrdil, že se tato nezákonnost dotýká jeho právní sféry. [...] Soud v rámci posuzování projednatelnosti návrhu tedy musí ověřit, zda požadovaná tvrzení návrh obsahuje, a pokud ne, případně vyzvat navrhovatele podle § 37 odst. 5 věty první s. ř. s. k jeho doplnění. Pokud tvrzení nebudou ani přes výzvu soudu doplněna, bude zásadně na místě návrh odmítnout podle § 37 odst. 5 věty druhé s. ř. s., neboť nebude zpravidla možno v řízení pokračovat, jelikož nebude zřejmé, v jakých ohledech má být zákonnost opatření obecné povahy či procedury vedoucí k jeho vydání zkoumána. [...] Bude-li již z obsahu samotných tvrzení navrhovatele (doplněných případně postupem podle § 37 odst. 5 věty první s. ř. s.) patrné, že i kdyby byla pravdivá, nemůže být navrhovatel (zejména pro povahu věci nebo jinou zcela zjevnou skutečnost) ve své právní sféře opatřením obecné povahy dotčen, je na místě odmítnout návrh jako nepřípustný podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. [...] Splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude tedy dáno, bude-li [navrhovatel] logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. To, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy.*

[29] V posuzované věci se stěžovatelka domáhala zrušení celého opatření odpůrce (viz petit jejího návrhu), nikoliv jen některých jeho částí, jakkoli ve svém návrhu některá ustanovení napadeného opatření výslovně citovala. Městský soud byl proto předně povinen, za případné součinnosti se stěžovatelkou (viz níže), posoudit otázku aktivní procesní legitimace stěžovatelky k podání návrhu ve vztahu ke všem částem napadeného

pokračování

opatření, nikoliv jen ve vztahu k těm jeho ustanovením, která stěžovatelka výslovně citovala (viz odst. [2] tohoto rozsudku). To však městský soud neučinil.

[30] Napadené opatření je v tomto ohledu třeba rozdělit na tři části. Zaprvé se jedná o ta z jeho ustanovení, která stěžovatelka citovala ve svém návrhu, ve vztahu k nimž v návrhu také uplatnila konkrétní tvrzení, proč příslušná právní úprava zasahuje do její právní sféry (tedy, že zasahuje do jejího práva na podnikání). Konkrétně se jedná o čl. I. odst. 4 a 6 až 9 napadeného opatření, ve vztahu k nimž městský soud dospěl k závěru, že přímo dopadají pouze na příslušné cizince (omezují či vylučují jejich možnost přicestovat do ČR), zatímco právní sféry stěžovatelky se mohou dotýkat případně toliko nepřímo, což podle městského soudu k založení aktivní procesní legitimace nestačí.

[31] Zadruhé se jedná o čl. I. odst. 5 a 11 a čl. II. napadeného opatření. Na rozdíl od právní úpravy obsažené v čl. I. odst. 4 a 6 až 9 napadeného opatření městský soud neshledal, že by úprava obsažená v čl. I. odst. 5 a 11 nemohla přímo a bezprostředně zasahovat do právní sféry stěžovatelky. Dospěl však k závěru, že stěžovatelka ve svém návrhu neuplatnila odpovídající tvrzení, že (a jak) daná regulace do její právní sféry zasahuje.

[32] Konečně zatřetí se jedná o všechna zbývající ustanovení napadeného opatření, konkrétně jeho čl. I odst. 1 až 3, 10, 12 a 13, a dále čl. III. Tato ustanovení stěžovatelka ve svém návrhu na zrušení napadeného opatření nikterak nezmiňovala. Současně městský soud k otázce aktivní procesní legitimace stěžovatelky ve vztahu k těmto ustanovením ničeho neuvedl.

[33] Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou, zda obстоjí náhled městského soudu o nedostatku aktivní procesní legitimace stěžovatelky ve vztahu k první části opatření, tj. k čl. I. odst. 4 a 6 až 9. Nejvyšší správní soud považuje za nesporné, že stěžovatelka ve vztahu k daným ustanovením napadeného opatření ve svém návrhu uplatnila odpovídající tvrzení, proč má za to, že příslušná právní úprava zasahuje do jejích (hmotných) práv, konkrétně do jejího práva na podnikání. Tuto skutečnost městský soud nezpochybňoval. Za rozhodné považoval, že do právní sféry stěžovatelky daná úprava může případně zasahovat jen nepřímo, zprostředkovaně, zatímco přímo a bezprostředně dopadá toliko na vybrané státní příslušníky třetích zemí, jimž brání ve vstupu na území ČR, respektive jimž neumožňuje získat pobytové oprávnění pro vstup na území ČR. Městský soud tak vycházel z náhledu, že pro existenci aktivní procesní legitimace ve smyslu § 101a s. ř. s. nestačí, pokud navrhovatel (pouze) tvrdí, že je napadeným opatřením, či některou jeho částí dotčen na některém svém veřejném subjektivním právu, nýbrž musí přicházet v úvahu, aby byl dotčen na svých právech *přímo a bezprostředně*. S tímto náhledem se nelze ztotožnit.

[34] Městský soud nutnost *přímého a bezprostředního* dotčení, či *přímé závaznosti* napadeného opatření obecné povahy ve vztahu ke stěžovateli dovozoval jednak z § 171 správního řádu, podle něhož dle části šesté správního řádu *postupují správní orgány v případech, kdy jim zvláštní zákon ukládá vydat závazné opatření obecné povahy, které není právním předpisem ani rozhodnutím*. Městskému soudu je možné přisvědčit, že citované ustanovení mj. vymezuje, že opatření obecné povahy je akt právně závazný. Tato skutečnost však nikterak nevypovídá o tom, komu svědčí aktivní žalobní legitimace

k podání návrhu na zrušení takového aktu. Problematiku žalobní legitimace ve správním soudnictví vymezuje výlučně soudní řád správní.

[35] Bezvýhradný požadavek přímého a bezprostředního dotčení práv napadaným opatřením obecné povahy, nutný pro existenci aktivní procesní legitimace v řízení vedeném dle ustanovení § 101a a násl. s. ř. s., dovozoval městský soud také z věty první ustanovení § 101a odst. 1 s. ř. s. Tento svůj náhled nicméně blíže nevysvětlil a omezil se pouze na konstatování, že je zřejmý. Ani s tím, že by požadavek na přímé a bezprostřední dotčení práv navrhovatele vyplýval z textu zmiňovaného ustanovení, nicméně nelze souhlasit. Naopak, ustanovení § 101a odst. 1 věta první s. ř. s., na rozdíl od ustanovení § 65 odst. 1 věty první s. ř. s., a § 82 s. ř. s., požadavek *přímého* zkrácení na právech neobsahuje.

[36] *Bezvýhradný požadavek na přímé a bezprostřední dotčení právní sféry navrhovatele současně nevyplývá ani z dosavadní rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu, jakkoli v některých svých rozhodnutích, týkajících se primárně územních plánů obcí, případně některých dalších aktů územně plánovací dokumentace, spojení o „přímém a bezprostředním vztahu“ opatření obecné povahy používá. Konkrétně lze odkázat na již shora citované usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 Ao 1/2009-120, kde byl napadeným opatřením obecné povahy územní plán obce. Kasační soud v odst. 36 daného usnesení uvedl, že navrhovatelem v řízení o návrhu na zrušení územního plánu nebo jeho části „[m]ůže být zásadně jen taková osoba, která má přímý a nezprostředkovaný vztah k nějaké části území, které je územním plánem regulováno“. Současně však vymezil, že „[v]ýjimečně je též představitelné, aby aktivní procesní legitimace byla dána i tehdy, tvrdí-li navrhovatel, který sám není vlastníkem nemovitosti ani nemá právo k takové cizí věci na území regulovaném územním plánem, že jeho vlastnické právo nebo jiné absolutní právo k nemovitosti nacházející se mimo území regulované územním plánem by bylo přímo dotčeno určitou aktivitou, jejíž provozování na území regulovaném územním plánem tento plán (jeho změna) připouští. Typicky půjde o vlastníka pozemku sousedícího s územím regulovaným územním plánem, který by mohl být dotčen určitou aktivitou, jejíž vlivy se významně projeví i na jeho pozemku (např. exhalacemi, hlukem, zápachem apod.) nebo které povedou k významnému snížení hodnoty jeho majetku.“*

[37] Ačkoliv se citované usnesení vztahovalo konkrétně k územním plánům, příslušné závěry lze obdobně vztáhnout i na jiná opatření obecné povahy. Z citovaného usnesení vyplývá, že požadavek přímého a bezprostředního vztahu napadeného opatření obecné povahy k právní sféře toho, kdo jej napadá, bude ve většině případů pravidlem. To však ještě nevyklučuje, aby aktivní legitimace k podání návrhu byla v konkrétním případě dána i tehdy, kdy příslušná regulace zasahuje do veřejných subjektivních práv navrhovatele nepřímou či zprostředkovaně, jako je tomu například v citovaném usnesení u osoby, která vlastní pozemek v sousední obci, již se přijímaný územní plán nikterak přímo nedotýká, a do jehož právní sféry přijímaná úprava dopadá teprve sekundárně.

[38] Z recentní judikatury lze pak odkázat například na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2021, č. j. 8 Ao 1/2021-133, v němž zdejší soud ve vztahu k existenci aktivní procesní legitimace rovněž striktně netrval na požadavku přímého a bezprostředního dotčení napadeným opatřením obecné povahy, či na rozsudek ze dne 22. 4. 2021, č. j. 6 Ao 11/2021-48, v němž mj. připomněl, s odkazem na opakovaně citované

pokračování

usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 Ao 1/2009-120, že v pochybnostech je třeba se vždy přiklonit k přípustnosti soudní ochrany.

[39] Rovněž v nynější věci Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že jakkoli příslušná ustanovení opatření odpůrce (jeho čl. I. odst. 4 a 6 až 9) neukládají přímo stěžovatelce žádné povinnosti, její konkrétní, srozumitelná a nikoliv *a priori* nelogická či nemyslitelná tvrzení, že (a proč) je příslušnou úpravou (byť i jen zprostředkovaně) dotčena na svém (ústavně zaručeném) právu na podnikání, respektive provozování své ekonomické činnosti, tedy na svém vlastním hmotném právu, jsou pro založení její aktivní procesní legitimace ve vztahu k příslušným částem napadeného opatření dostačující.

[40] Nejvyšší správní soud rovněž zohlednil, že lpění na tom, že návrhy na zrušení opatření obecné povahy, která jsou odpůrcem vydávána ve vztahu k aktuální epidemiologické situaci, respektive která jím byla ve vztahu k této situaci vydávána v minulých měsících, mohou podávat jen ti, kterým to které opatření *přímo* ukládá určité povinnosti či něco zakazuje, by mohlo vést k nepřiměřenému zúžení soudní ochrany osob, v jejichž právní sféře se opatření, ač zprostředkovaně, reálně projevují. Ukládané povinnosti, zákazy či omezení lze totiž z hlediska jazykového vždy formulovat různými způsoby, bez ohledu na to, že osoby, kterým *přímo* nic nařizováno či zakazováno být nemusí, mohou (a často budou) mít k příslušné regulaci úzký vztah, a příslušná regulace se tak v jejich právní sféře projeví.

[41] S ohledem na uvedené bude v dalším řízení na městském soudu, aby se v příslušném rozsahu zabýval napadeným opatřením po věcné stránce. Skutečnost, že je stěžovatelka ve vztahu k příslušným opatřením aktivně *procesně* legitimována přitom ještě nikterak nepresumuje, že stěžovatelce svědčí rovněž aktivní legitimace *věcná*, tedy že je její návrh věcně důvodný. K této otázce nicméně za daného stavu věci Nejvyššímu správnímu soudu nepřisluší se jakkoli vyjadřovat. Vzhledem k závěru, že stěžovatelka je s ohledem na relevantní tvrzení o dotčení na svém hmotném právu aktivně procesně legitimována k podání návrhu na zrušení příslušných částí napadeného opatření, bude se muset městský soud v dalším řízení vypořádat rovněž s námitkami, jimiž stěžovatelka brojila proti procesu přijímání napadeného opatření. Nejvyšší správní soud přitom nikterak nepředjímá, k jakému závěru ve vztahu k těmto námitkám městský soud dospěje.

[42] Pokud jde dále o aktivní procesní legitimaci stěžovatelky ve vztahu k druhé části opatření (tj. k ustanovením čl. I. odst. 5 a 11 a čl. II.), Nejvyšší správní soud shledal, že závěr městského soudu o jejím nedostatku je předčasný.

[43] Čl. I. odst. 5 napadeného opatření nařizuje všem subjektům, které přijímají na území ČR cizince za účelem ekonomické činnosti nebo vzdělávacích aktivit, zajistit cizincům, kteří na území ČR vstoupili po 1. 7. 2020, ubytování, zdravotní péči, případně její úhradu, a návrat do země původu. Čl. I. odst. 11 napadeného opatření nařizuje mj. vzdělávacím institucím, aby zamezily ve vstupu do svých provozoven a na svá pracoviště všem studentům a vyučujícím, kteří jsou státními příslušníky zemí, které nejsou na seznamu zemí s nízkým rizikem výskytu onemocnění COVID-19 nebo jsou státními příslušníky zemí podle čl. III. odst. 1 napadeného opatření, a to pokud tito cizinci (se dvěma výjimkami) v posledních 14 dnech pobývali déle než 12 hodin na území příslušných států. A to za podmínky, že dané osoby nepředloží negativní výsledek RT-PCR testu na

přítomnost viru SARS-CoV-2. Čl. II. omezuje volný pohyb na území ČR osobám, které ve stanovené době pobývaly na území některých zemí.

[44] Pokud jde o povinnosti stanovené čl. I odst. 5 napadeného opatření městský soud nevyloučil (a Nejvyšší správní soud se s tímto názorem ztotožňuje), že stěžovatelka může být v postavení subjektu, na který dané povinnosti dopadají. Za rozhodné ovšem městský soud považoval, že nic takového stěžovatelka v podaném návrhu netvrdila.

[45] Co se týče povinnosti stanovené v čl. I odst. 11 napadeného opatření, městský soud vycházel obdobně z toho, že stěžovatelka ve svém návrhu netvrdila, že by jakožto vyučující zaměstnávala cizince z příslušných zemí; současně vycházel z názoru, že ve vztahu ke studentům (státním příslušníkům třetích zemí) navštěvujícím jazykové kurzy organizované stěžovatelkou (nutno podotknout, že dosud vůbec nebylo předmětem posuzování, zda stěžovatelka skutečně tvrzené kurzy českého pro cizince vůbec provozuje), se příslušná povinnost nemůže vůbec vztahovat, jelikož čl. I odst. 4 napadeného opatření brání tomu, aby na území ČR vstoupili určeni příslušníci třetích zemí, pokud je jejich pobyt odůvodněn pouze účastí na jazykovém kurzu. Názor městského soudu je tedy takový, že pokud příslušní cizinci vůbec nemohou vstoupit na území ČR, není ani myslitelné, aby stěžovatelce vznikala povinnost neumožnit jejich vstup do svých provozoven či na svá pracoviště. S tímto názorem se Nejvyšší správní soud neztotožňuje. Povinnost stanovená čl. I odst. 11 napadeného opatření je totiž vzdělávacím institucím uložena ve vztahu ke všem státním příslušníkům ze zemí, které nejsou na seznamu zemí s nízkým rizikem výskytu onemocnění COVID-19 a současně státním příslušníkům zemí podle čl. III. odst. 1 napadeného opatření, pokud tito cizinci v posledních 14 dnech pobývali déle než 12 hodin na území příslušných států. Tedy i ve vztahu k těm státním příslušníkům dotčených zemí, na které se zákaz vstupu podle čl. I odst. 4 písm. a) a j) napadeného opatření nevztahuje. Shodně jako v případě ustanovení čl. I odst. 5 napadeného opatření i v případě ustanovení čl. I odst. 11 téhož opatření tedy nelze vyloučit, že stěžovatelka mohla být v postavení subjektu, na který dopadaly příslušné povinnosti.

[46] Pokud jde o omezení pohybu upravené v čl. II napadeného opatření, z odůvodnění napadeného usnesení je patrné, že městský dospěl k závěru, že není vůbec myslitelné, aby byla příslušnou regulací dotčena právní sféra stěžovatelky - právnické osoby, a to ani nepřímě. Tento závěr nicméně městský soud učinil, aniž by návrh stěžovatelky vůbec obsahoval jakékoliv tvrzení, proč má stěžovatelka za to, že (i) daným ustanovením je na své právní sféře dotčena.

[47] Nejvyšší správní soud tak souhlasí s městským soudem v tom, že stěžovatelka ve vztahu k daným ustanovením napadeného opatření ve svém návrhu neuvedla žádná tvrzení o dotčení na své právní sféře. Městský soud nicméně za takové situace ještě nemohl návrh ve vztahu k příslušným částem napadeného opatření odmítnout, ale měl stěžovatelku vyzvat podle § 37 odst. 5 věty první s. ř. s. k doplnění návrhu. Teprve v závislosti na reakci stěžovatelky pak mohl návrh v příslušných částech buď odmítnout pro jeho nedoplnění podle § 37 odst. 5 věty druhé s. ř. s., nebo (po doplnění) odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., jako podaný osobou zjevně k tomu neoprávněnou. Pokud by však shledal, že po případném doplnění stěžovatelka logicky konsekventně, myslitelně a dostatečně konkrétně tvrdí, jak bylo příslušnými ustanoveními napadeného opatření

pokračování

zasaženo do jejich (hmotných) práv, návrh měl v příslušné části věcně projednat (viz odst. 32 shora citovaného usnesení rozšířeno senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 1/2009-120, který městský soud při své citaci z daného usnesení v odst. 11 napadeného usnesení pominul; obdobně viz též rozsudky tohoto soudu ze dne 25. 3. 2021, č. j. 1 As 387/2020-34, odst. 33 a 34, či ze dne 22. 4. 2021, č. j. 6 Ao 11/2021-48, odst. 11).

[48] V dalším řízení tedy bude na městském soudu, aby stěžovatelce stanovil lhůtu k doplnění jejího návrhu na zrušení napadeného opatření odpůrce tak, aby z něj bylo zřejmé, z čeho ve vztahu k příslušným ustanovením daného opatření (jeho čl. I odst. 5 a 11 a čl. II.) dovozuje svou aktivní procesní legitimaci ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s. Další postup městského soudu se pak bude odvíjet od reakce stěžovatelky na takovou výzvu.

[49] Městský soud rovněž v souladu s uvedenými východisky posoudí aktivní procesní legitimaci stěžovatelky k podání návrhu také ve vztahu ke zbývajícím částem napadeného opatření odpůrce, tj. k jeho třetí části (čl. I odst. 1 až 3, 10, 12 a 13, a dále čl. III.), ve vztahu k nimž dosud žádný závěr nevyslovil.

[50] Závěrem Nejvyšší správní soud k příslušné části kasační argumentace uvádí, že uvedl-li městský soud v závěru svého usnesení, že návrh odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., nezakládá to jeho *zmatečnost*. Z odůvodnění napadeného usnesení jako celku je zřejmé, že městský soud návrh odmítl pro nedostatek *aktivní procesní legitimace stěžovatelky k podání návrhu*. Nepřiléhavý odkaz na ustanovení soudního řádu správního, zakotvující důvody pro odmítnutí návrhu, rozhodně nevyvolává *zmatečnost* (stěžovatelkou nejspíše míněna nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost) napadeného usnesení; ani v případě, kdy by soud opřel odmítavé usnesení o nesprávný důvod vyplývající z ustanovení § 46 odst. 1 s. ř. s., nejednalo by se o důvod pro zrušení takového usnesení, neboť kasační soud může věcně správný výrok aprobovat a pouze v odůvodnění korigovat právní důvod pro takový postup.

[51] Nejvyšší správní soud se dále zabýval námitkou stěžovatelky, podle které městský soud pochybil tím, že o připuštění, respektive nepřipuštění navrhovaných změn rozhodl až v konečném (napadeném) usnesení, ačkoliv tak měl učinit samostatným procesním usnesením.

[52] Vzhledem k tomu, že soudní řád správní samostatnou úpravu změn žaloby (návrhů na zahájení řízení) neobsahuje, správní soudy při posuzování takových návrhů a rozhodování o nich vychází přiměřeně z § 95 občanského soudního řádu ve spojení s § 64 s. ř. s. Nejvyšší správní soud se otázkou, jakým způsobem je soud povinen postupovat konkrétně při rozhodování o návrhu na změnu návrhu na zrušení opatření obecné povahy (ať již jej připustí či nikoliv), zabýval v nedávných rozhodnutích, z nichž některá cituje rovněž stěžovatelka.

[53] Podrobně se pak k příslušné otázce Nejvyšší správní soud vyjádřil zejména v rozsudku ze dne 19. 11. 2020, č. j. 8 As 34/2020-100. Na podkladě situace, kdy soud navrhovanou změnu návrhu připustil toliko fakticky, vyložil, že o připuštění či nepřipuštění změny návrhu je soud povinen rozhodnout bezodkladně poté, co takový návrh obdrží, a to formou usnesení. To platí i pro případy, kdy o takovém návrhu rozhoduje při jednání, kdy příslušné usnesení vyhlásí. Nejvyšší správní soud v citovaném

rozsudku dále konstatoval, že nerozhodne-li soud o připuštění změny návrhu usnesením, jedná se o vadu řízení. Pokud pak o (fakticky) změněném návrhu jedná, půjde až na výjimky o takovou vadu řízení, která může mít vliv na zákonnost rozhodnutí o věci samé. Výjimkou jsou jen situace, kdy nevznikají naprosto žádné pochybnosti o tom, že změna návrhu byla fakticky připuštěna, tedy tehdy, pokud žádný z účastníků nemohl mít pochybnosti o předmětu řízení a nevydání usnesení představuje toliko formální vadu, která nemohla mít žádný dopad na práva účastníků řízení. Současně Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku dospěl k závěru, že o připuštění změny návrhu soud nemůže rozhodnout až v konečném rozhodnutí, neboť předmět řízení musí být postaven najisto ještě před vydáním konečného rozhodnutí, aby bylo zřejmé, o čem soud vede řízení a rozhoduje. S tím přitom souvisí procesní práva účastníků řízení, kteří musí mít dostatečnou možnost vyjádřit se jak k návrhu na změnu, tak k případně změněnému návrhu.

[54] Tento názor následoval Nejvyšší správní soud například v rozsudku ze dne 16. 3. 2021, č. j. 5 As 160/2020-66, jímž bylo přezkoumáváno usnesení, jehož prvním výrokem městský soud nepřipustil změnu návrhu na zahájení řízení, a druhým výrokem návrh (ve věci samé) odmítl. Kasační soud konstatoval, že pokud soud o připuštění či nepřipuštění změny návrhu nerozhodl samostatným procesním usnesením, jak předpokládá občanský soudní řád, jedná se o vadu řízení. Současně však dospěl k závěru, že v daném případě uvedená vada neměla vliv na zákonnost konečného rozhodnutí ve věci.

[55] Lze tedy shrnout, že pokud soud o navrhované změně nerozhodne samostatným usnesením, ať již takovým, které v průběhu řízení písemně vyhotoví a doručí účastníkům řízení, anebo takovým, které vyhlásí při jednání, dopouští se procesního pochybení. O vadu řízení se bude jednat i v případě, kdy soud o navrhované změně rozhodne až ve výroku konečného rozhodnutí ve věci. Ne vždy se však bude nutně jednat o vadu řízení, která mohla mít vliv na zákonnost konečného rozhodnutí.

[56] V nyní posuzované věci Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že celkový procesní postup městského soudu vadu řízení, která mohla mít vliv na zákonnost napadeného usnesení, představuje. Jak vyplývá z výše citovaného rozsudku č. j. 8 As 34/2020-100, povinnost soudu rozhodnout o návrhu na změnu návrhu na zahájení řízení samostatným usnesením před tím, než je rozhodnuto o věci samé, není samoúčelná. Jejím smyslem je zachování práv účastníků řízení, a to nejen navrhovatele, ale rovněž odpůrce. Všem účastníkům musí být předně zřejmé, co je předmětem řízení. Musí tak být v první řadě obeznámeni se skutečností, že byl návrh na změnu návrhu na zahájení řízení ze strany navrhovatele vůbec vznesen. V nynější věci však městský soud ani tomuto požadavku nedostál. Nejen stěžovatelka, ale rovněž odpůrce se teprve z napadeného usnesení dozvěděli, o kterém návrhu na zrušení mimořádného opatření odpůrce vůbec městský soud rozhodoval.

[57] Městský soud v odůvodnění napadeného usnesení výslovně vysvětlil, že o připuštění v pořadí poslední změny návrhu rozhodl až konečným rozhodnutím z toho důvodu, že připuštěná změna návrhu nemohla ničeho změnit na závěru o odmítnutí změněného návrhu. Takové odůvodnění však nelze akceptovat za situace, kdy městský soud připustil změnu návrhu a o změněném návrhu rozhodl, aniž by vůbec druhého účastníka informoval o tom, že byl příslušný návrh na změnu učiněn. Ze soudního spisu městského

pokračování

soudu (viz referát na č. l. 182 a doručenska připojená na č. l. 186 tohoto spisu) totiž vyplývá, že městský soud zaslal odpůrci poslední návrh stěžovatelky na změnu návrhu teprve spolu s napadeným usnesením, jím byla věc skončena. Městský soud tak neumožnil, aby byli oba účastníci řízení před vydáním konečného rozhodnutí seznámeni s aktuálně navrhovaným předmětem řízení, mohli se k němu relevantně vyjádřit, a současně aby jejich procesní stanovisko bylo známo druhému účastníkovi řízení. Se zjištěnou vadou řízení, spočívající v rozhodnutí o návrzích na změny návrhu na zahájení řízení teprve v konečném rozhodnutí, totiž souvisí i další stěžovatelkou namítané pochybení.

[58] Stěžovatelka konkrétně dále namítá, že jí městský soud neumožnil reagovat na vyjádření odpůrce k návrhu. A to za situace, kdy má za to, že z něho městský soud v podstatném rozsahu vycházel.

[59] Komunikaci soudu s účastníky řízení po podání žaloby upravuje zejména ustanovení § 74 odst. 1 s. ř. s., podle něhož *předseda senátu doručí žalobu žalovanému do vlastních rukou a doručí ji těm osobám zúčastněným na řízení, jejichž okruh je ze žaloby zřejmý. Současně uloží žalovanému, aby nejdéle ve dvouměsíční lhůtě předložil správní spisy a své vyjádření k žalobě. Došlé vyjádření doručí žalobci a osobám zúčastněným na řízení; přitom může žalobci uložit, aby podal repliku. Předseda senátu může uložit i jiným osobám nebo úřadům, aby předložily své spisy k projednání věci potřebné, popřípadě také sdělily své stanovisko k věci.* Ačkoliv se jedná o ustanovení obsažené v části soudního řádu správního, která upravuje řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, při absenci podobného ustanovení pro řízení vedené dle části třetí hlavy druhé dílu sedmého s. ř. s. se přiměřeně použije rovněž v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, neboť jde o zcela nezbytný požadavek pro zachování principu rovnosti účastníků, respektive rovnosti jejich zbraní před soudem, garantovaný v čl. 37 odst. 3 a čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

[60] V uvedeném smyslu Nejvyšší správní soud konstantně judikuje, že nedoručení vyjádření druhému účastníkovi řízení je vadou řízení. Ne vždy se však jedná o takovou vadu řízení, která mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Účastníci mají právo být seznámeni s každým důkazem nebo stanoviskem, jejichž účelem je ovlivnit rozhodování soudu, a musí mít možnost se k nim vyjádřit. To je podstatné zejména v situaci, kdy soud rozhoduje o věci bez jednání, při kterém mají účastníci zpravidla možnost se s případnými podáními druhého účastníka seznámit. Nedoručení vyjádření druhého účastníka je tak procesním pochybením, které mohlo mít vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé, zejména za situace, kdy soud o podaném návrhu rozhoduje bez jednání, pokud současně v konečném rozhodnutí z vyjádření druhého účastníka vychází. O vadu řízení, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé, se naopak nebude jednat tehdy, není-li příslušné vyjádření svým obsahem pro věc relevantní, jedná-li se o vyjádření nepřínosné, repetitivní, anebo tehdy, nepřináší-li žádné nové skutečnosti nebo argumenty, které by nebyly či neměly být druhému účastníkovi již známy (viz rozsudky NSS ze dne ze dne 14. 10. 2005, č. j. 6 Ads 57/2004-59, ze dne 6. 12. 2007, č. j. 2 Afs 91/2007-90, ze dne 9. 6. 2011, č. j. 7 As 28/2011-65, ze dne 27. 11. 2014, č. j. 4 As 208/2014-39, ze dne 4. 4. 2018, č. j. 6 As 340/2017-39, ze dne 27. 3. 2019, č. j. 1 Afs 120/2018-27, a ze dne 4. 3. 2021, č. j. 7 As 362/2020-62).

[61] V posuzované věci Nejvyšší správní soud ze soudního spisu městského soudu zjistil, že městskému soudu bylo vyjádření odpůrce k návrhu stěžovatelky (včetně prvních pěti návrhů na změnu návrhu) doručeno dne 6. 1. 2021. Ačkoliv to z kasační argumentace není zřejmé, ze soudního spisu městského soudu rovněž vyplývá, že městský soud dané vyjádření stěžovatelce, prostřednictvím jejího zástupce, ve skutečnosti zaslal. Učinil tak nicméně až spolu se zasláním napadeného usnesení, jímž byla věc skončena (viz referát na č. l. 182 a doručenko připojená na č. l. 186 soudního spisu městského soudu). Ačkoliv tak městský soud stěžovatelce vyjádření odpůrce zaslal, učinil tak způsobem, který stěžovatelce znemožnil, aby na něj mohla před skončením řízení jakkoli reagovat.

[62] Pokud jde o obsah daného vyjádření, odpůrce v něm zaprvé navrhl, aby městský soud návrh odmítl z důvodu neexistence (odpadnutí) předmětu řízení, jelikož jak původní opatření ze dne 2. 10. 2010, tak pět následujících opatření, která vždy rušila a nahrazovala opatření předcházející, již byla odpůrcem zrušena. Současně odpůrce v daném vyjádření navrhl, aby městský soud návrh, případně v rozsahu jeho připuštěných změn (přičemž ta poslední odpůrci nebyla soudem avizována), odmítl pro nedostatek aktivní procesní legitimace stěžovatelky k jeho podání. Poukázal přitom na závěry, k nimž městský soud dospěl v usnesení ze dne 16. 12. 2020, č. j. 15 A 96/2020-210, které se týkalo obdobného případu.

[63] Řízení před městským soudem je tak kromě již výše konstatované vady spočívající v rozhodnutí o navrhovaných změnách až v konečném rozhodnutí, zatíženo i vadou spočívající v doručení vyjádření odpůrce stěžovatelce způsobem, který jí neumožnil, aby na něj mohla reagovat. Nejvyšší správní soud by posledně uvedenou vadu samu o sobě ještě nepovažoval za vadu řízení, jež mohla mít vliv na zákonnost napadeného usnesení, neboť městský soud primárně ve vztahu k závěru o odmítnutí (změněného) návrhu nevycházel z obsahu vyjádření odpůrce, nýbrž ze svých vlastních závěrů, které vyslovil ve svém dřívějším usnesení č. j. 15 A 96/2020-210, které odpůrce ve svém vyjádření veskrze jen citoval. V kontextu celkového procesního postupu městského soudu při doručování procesních stanovisek, respektive návrhů, stěžovatelky odpůrci a naopak, se však jedná o vadu řízení, kterou je nutno městskému soudu vytknout. Městský soud měl nejprve stěžovatelce zaslat vyjádření odpůrce, umožnit jí, aby na něj mohla případně reagovat, a teprve poté ve věci rozhodnout. Obdobně si měl počínat ve vztahu k odpůrci, pokud jde o zaslání posledního návrhu stěžovatelky na změnu návrhu.

[64] Konečně Nejvyšší správní soud přistoupil k posouzení argumentace, dle které soudci, kteří o věci rozhodovali, by měli být vyloučeni z důvodu jejich podjatosti, a k posouzení souvisejícího návrhu stěžovatelky, aby Nejvyšší správní soud věc přikázal k projednání a rozhodnutí jinému senátu městského soudu. Z povahy věci Nejvyšší správní soud k uplatněné argumentaci přistoupil jako ke kasačnímu důvodu podřaditelnému pod § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s., tj. tvrzené zmatečnosti soudního řízení, spočívající v tom, že v něm pro svou podjatost rozhodovali vyloučení soudci, jakkoli je třeba mít na zřeteli, že i tento důvod je nutno podřadit pod písm. e) citovaného ustanovení, který je v případě odmítnutí návrhu soudem jediným důvodem, který přichází pro podání kasační stížnosti v úvahu.

[65] Podle § 8 odst. 1 s. ř. s. jsou soudci vyloučeni z projednávání a rozhodování věci tehdy, *jestliže se zřetelem na jejich poměr k věci, k účastníkům nebo jejich zástupcům je důvod*

pokračování

pochybovat o jejich nepodjatosti. Vyloučení jsou též soudci, kteří se podíleli na projednávání a rozhodování věci u správního orgánu nebo v předchozím soudním řízení. Důvodem k vyloučení soudce nejsou okolnosti, které spočívají v postupu soudce v řízení o projednávané věci nebo v jeho rozhodování v jiných věcech.

[66] Navrhovatelka spatřuje podjatost soudců patnáctého senátu městského soudu primárně v tom, že se v řízení o nynější věci měli dopustit jí vytýkaných pochybení, v tom, že návrh odmítli za situace, kdy takový postup navrhoval ve svém vyjádření žalovaný, a v tom, jak rozhodli o dřívějších návrzích na zrušení jiných správních aktů téhož žalovaného. Všechny tyto skutečnosti je však třeba plně podřadit pod citované ustanovení § 8 odst. 1 *in fine* s. ř. s.

[67] Jak uvedl Nejvyšší správní soud v usnesení ze dne 19. 11. 2019, č. j. Nao 206/2019-56, „*postup soudce v řízení o projednávané věci a rozhodování v jiných, souvisejících či nesusouvisejících, věcech proto nemůže vést k jeho vyloučení, byť by v těchto věcech byl žalobce neúspěšný. Právě v rozhodovací činnosti soudce se projevuje jeho nezávislost. Účastníkův nesouhlas s právními závěry, které soudce dříve vyslovil, je při posuzování podjatosti irelevantní. Soudce může být vyloučen z rozhodování jen z objektivních důvodů, nikoli pro subjektivní přesvědčení účastníka řízení o nespravedlivosti dřívějšího rozhodnutí či neústavnosti postupu správního soudu, které se projevuje polemikou s názory soudu a jejich zpochybňováním. Zpochybňovat rozhodnutí soudu jistě lze, ale k tomu slouží opravné prostředky, jsou-li přípustné, nikoliv námitka podjatosti“ (důraz doplněn NSS, srov. obdobně též například usnesení tohoto soudu ze dne 31. 8. 2017, č. j. Nao 266/2017-60, ze dne 26. 9. 2018, č. j. Nao 166/2019-28, či ze dne 21. 5. 2020, č. j. Nao 54/2020-53).*

[68] Stěžovatelka na podporu své argumentace o podjatosti soudců patnáctého senátu městského soudu rovněž uvedla, že na ni, respektive na jejího zástupce, daný senát v napadeném usnesení útočí. Toto tvrzení však nijak blíže nevysvětlila a nekonkretizovala a Nejvyšší správní soud nic takového neshledal ani na podkladě napadeného usnesení ani z celkového obsahu soudního spisu městského soudu.

[69] Důvodným Nejvyšší správní soud neshledal ani poslední tvrzený důvod, pro vyloučení soudců patnáctého senátu městského soudu, který stěžovatelka spatřuje ve vyjádřeních, která ministryně spravedlnosti Marie Benešová pronesla dne 5. 5. 2020 v pořadí *Interview ČT24* k postupu soudců čtrnáctého senátu městského soudu ve věci řešené pod sp. zn. 14 A 41/2020. Vyjádření ministryně spravedlnosti ke kauze jiného navrhovatele není pro posouzení otázky podjatosti soudců ve věci stěžovatelky nikterak relevantní, neboť se týkalo jiné osoby, jiného řízení a jiného senátu městského soudu. Výroky ministryně spravedlnosti směřovaly k soudci JUDr. PhDr. Štěpánu Výbornému, Ph.D., který v řízení, které je nyní předmětem přezkumu, nerozhodoval, a ani se jej jinak neúčastnil (shodně k obdobné argumentaci uplatněné týmě zástupcem zastupujícím nynější stěžovatelku, viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2020, č. j. Nao 177/2020-249, a rozsudky ze dne 4. 3. 2021, č. j. 7 As 362/2020-62, odst. 17, a ze dne 25. 3. 2021, č. j. 4 As 301/2020-147, odst. 69). Lze tak uzavřít, že ani tato kasační námitka není důvodná.

[70] Pro úplnost lze dodat, že návrh stěžovatelky na přikázání věci jinému senátu městského soudu z důvodu podjatosti soudců patnáctého senátu je z hlediska aplikovatelné

právní úpravy *per se* vyloučen. Soudní řád správní totiž (na rozdíl od jiných procesních předpisů) neumožňuje přikázání věci jinému soudci či senátu, ale pouze přikázání jinému soudu, a to navíc z jiných důvodů, než je (případně konstatovaná) podjatost soudců (viz § 9 s. ř. s.). Přidělení věci k projednání a rozhodnutí jinému senátu (oproti tomu, kam věc napadla dle rozvrhu práce soudu) je možná za situace, kdy Nejvyšší správní soud v řízení o námitce podjatosti rozhodne o vyloučení soudců (§ 8 odst. 5 *in fine* s. ř. s.); toto odnětí a přidělení se pak děje na úrovni krajského (městského) soudu opatřením jeho předsedy dle pravidel rozvrhu práce. O takový případ se však v nyní projednávané věci nejedná.

[71] S ohledem na důvody uvedené pod body [25] až [49] tohoto odůvodnění dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je v této části důvodná, a proto ve smyslu § 110 odst. 1 věta první s. ř. s. zrušil výrok III. napadeného usnesení městského soudu, kterým byla žaloba odmítnuta, a věc mu v tomto rozsahu vrátil k dalšímu řízení. V něm je městský soud ve smyslu § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán závěry vyslovenými v tomto rozsudku zejména pod body [41], [48] a [49] tohoto odůvodnění. Současně s tím zrušil Nejvyšší správní soud i výroky IV. a V. napadeného usnesení, neboť jde o výroky akcesorické ke zrušenému výroku III., a musí tak sdílet procesní osud tohoto výroku.

[72] Pokud jde o kasační stížností napadený výrok I. usnesení městského soudu, zde nemohl Nejvyšší správní soud přehlédnout, že v kontextu výroku II. (nenapadeného kasační stížností), kterým byla připuštěna změna návrhu, a výroku III., kterým bylo o tomto změněném návrhu rozhodnuto (odmítnutí návrhu) jde o usnesení, kterým se pouze upravilo vedení řízení, a za daného stavu věci již nijak nezasahuje do procesních práv stěžovatele. Podle ustanovení § 104 odst. 3 písm. b) s. ř. s. je kasační stížnost proti takovému rozhodnutí nepřipustná. Nezbylo tedy, než v tomto rozsahu kasační stížnost podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. odmítnout. Na uvedeném nemůže ničeho změnit ani fakt, že kasační soud shledal způsob, jakým městský soud rozhodl o nepřipuštění změn návrhu, za procesně vadný; toto zjištění se promítlo do závěru o existenci procesní vady, která měla vliv na zákonnost výroku o odmítnutí žaloby.

[73] Městský soud v dalším řízení rozhodne také o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 30. června 2021

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu